



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Akt administracyjny "osobowo-rzeczowy" : zagadnienia następstwa prawnego

Author: Andrzej Matan

Citation style: Matan Andrzej. (2008). Akt administracyjny "osobowo-rzeczowy" : zagadnienia następstwa prawnego. "Roczniki Administracji i Prawa" (R. 7/8 (2008), s. 111-121).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

AKT ADMINISTRACYJNY „OSOBOWO-RZECZOWY” – ZAGADNIENIE NASTĘPSTWA PRAWNEGO

1.

Publiczne prawa i obowiązki ukształtowane w drodze aktu administracyjnego mają, co do zasady, charakter osobisty. Pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione, są nieprzenoszalne i gasną wraz ze śmiercią ich adresata i nie ma co do nich następstwa prawnego. Zmiana osoby (adresata) pociąga za sobą zmianę stosunku prawnego¹. Istotą aktu administracyjnego jest bowiem jednostronne określenie przez kompetentny organ administracyjny praw i obowiązków zindywidualizowanego adresata w konkretnej sytuacji i na podstawie konkretnego stanu prawnego². Akt ten (prawomocny) wiąże tak długo, jak długo któryś z elementów decydujących o jego identyczności konkretyzowanego aktem stosunku prawnego nie ulegnie modyfikacji³. Dysponentem aktu administracyjnego jest tylko administracja. Nie można więc przenieść praw i obowiązków zawartych w aktach administracyjnych bez udziału organu, który akt wydał.

Od wyżej określonych zasad doktryna prawa administracyjnego dopuszcza pewne wyjątki, przy czym dotyczą one praw i obowiązków publicznych szczególnego rodzaju. Chodzi o te z nich, które nie mają ściśle osobistego charakteru (prawa i obowiązki o charakterze „nieosobistym”⁴). Źródło stosunków administracyjnoprawnych, kształtujących „nieosobiste” sytuacje prawne adresatów, będą stanowiły dwie kategorie aktów administracyjnych: akty rzeczowe i akty osobowo-rzeczowe⁵.

Jak pisze J. Starościak, niedopuszczalność następstwa prawnego nie dotyczy stosunków administracyjnoprawnych rzeczowych, których źródłem jest akt administracyjny rzeczowy

¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, s. 135. Por. także T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Stenogram wykładów uniwersyteckich, Wydał J. Rodkowski, Lwów 1932, s. 61–62.

² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 183.

³ T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Kraków 1978, s. 109.

⁴ Takim pojęciem operują autorzy projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, art. 15 ust. 1, tekst projektu zamieszczony na stronie internetowej www.rpogov.pl

⁵ Pomijam przypadki kształtowania tych sytuacji z mocy prawa.

wy. Stosunek taki nie wygasa z chwilą utraty bytu przez podmiot stosunku, ale przechodzi na każdorazowy podmiot władający określoną rzeczą⁶. Zastrzec jednak trzeba, iż brak jest w tym względzie stosownych regulacji prawnych. Powołana teza jest wynikiem pewnej praktyki administracyjnej, jak również doktryny odwołującej się w tej kwestii do postanowień prawa cywilnego. Jednocześnie przyjmuje się, że względu na szczególnie charakter tego następstwa, stosowanie wobec niego wykładni ścisłej. Tylko taka bowiem dotyczyć może rozwiązań o charakterze wyjątkowym⁷.

W przypadku aktów osobowo-rzeczowych następstwo prawne jest możliwe tylko w tych przypadkach, kiedy ustawodawca wyraźnie to dopuszcza. Dochodzi do niego w wyniku aktu administracyjnego (decyzji) i pozostaje w związku ze zmianą właściciela rzeczy. Niezbędne jest złożenie wniosku przez przyszłego nabywcę rzeczy i wyrażenie zgody zainteresowanego na przeniesienie praw i obowiązków, wynikających z aktu rzeczowego. Decyzja „przenosząca” uprawnienia wynikające z aktu ma charakter aktu konstytutywnego. Skutek prawny w postaci sukcesji uprawnień (obowiązków) następuje w wyniku wydania takiej decyzji od momentu uzyskania przez nią znamion ostateczności. I dopiero od tego momentu sukcesor będzie mógł legalnie wykonywać uprawnienia wynikające z decyzji⁸.

Na uwagę zasługuje rozwiązanie proponowane w nowym projekcie Przepisów ogólnych prawa administracyjnego⁹. W art. 15 ust. 1 przewiduje on, iż prawa i obowiązki o charakterze nieosobistym przechodzą na następców prawnych na zasadach określonych w przepisach odrębnych, a w przypadku ich braku lub niepełnej regulacji prawnej zasady i tryb ich przejścia ocenia się na podstawie przepisów prawa cywilnego. Przyjęcie tego typu rozwiązania porządkowałoby system następstwa prawnego w sferze materialnego prawa administracyjnego w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z aktów „nieosobistych”. Po pierwsze, jako zasadę przyjmuje się następstwo prawne w zakresie praw i obowiązków o charakterze „nieosobistym”. Po drugie, zasady i tryb następstwa oceniania byłyby wedle zasad prawa cywilnego, o ile przepisy prawa administracyjnego nie przewidywałyby zasad odrębnych. Wreszcie – uporządkowanie to wiąże się z przyjęciem zasady decyzyjnego rozstrzygnięcia w tych sprawach w dwu sytuacjach: pierwsza – na wniosek podmiotu mającego interes prawny, organ administracji publicznej wydaje decyzję stwierdzającą wygaśnięcie praw lub obowiązków; druga – na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny, organ administracji wydaje decyzję (zapewne deklaratoryjną) dotyczącą przejścia praw i obowiązków nieosobistych na następców prawnych¹⁰. Organ administracji mógłby wydać z urzędu decyzję w tych sprawach (tj. w jednej i drugiej), jeżeli ustalą, że są podmioty, które mają w tym interes prawny, lub leży to w interesie osób trzecich¹¹.

⁶ J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Ossolineum 1978, s. 33-34.

⁷ S. Dudzik, *Zbycie przedsiębiorstwa a sukcesja praw i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych*, PiP 1994, z. 7-8, s. 40.

⁸ Por. G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Kraków 2007, s. 281.

⁹ Zob. przypis 4.

¹⁰ Art. 15 ust. 2 projektu ustawy Przepisy ogólne...

¹¹ Art. 15 ust. 2 *in fine* projektu Przepisy ogólne...

2.

Poczynione wyżej uwagi, ze względu na skutki, jakie wiążemy w sferze następstwa prawnego z różnymi rodzajami aktów administracyjnych, zmuszają do sprecyzowania zakresu pojęć: **akt administracyjny osobowy, rzeczowy i osobowo-rzeczowy**. Ustalenia te pozwolą na wyznaczenie granic, w jakich następstwo prawne będzie możliwe oraz określenie ogólnych zasad, na których będzie do niego dochodziło.

Administracyjny akt **osobowy** ma na celu ukształtowanie sytuacji prawnej określonej osoby w oderwaniu od elementów rzeczowych. Chodzi tutaj o ukształtowanie takim aktem uprawnień (obowiązków) o charakterze ściśle osobistym. Charakter osobisty mają te prawa lub obowiązki administracyjne, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, w tym – szczególnych kwalifikacji lub umiejętności¹². Związane są one ściśle z bytem adresata aktu (np. zezwolenie na posiadanie broni myśliwskiej). W związku z tym w zasadzie nie zachodzi w przypadku takich aktów następstwo prawne. Wyjątkowo skutki tych aktów mogą rozciągać się również na ściśle prawem określonych prawnych następców tej osoby (np. zmiana nazwiska – na dzieci)¹³.

Administracyjne akty **rzeczowe** zmierzają do określenia statusu prawnego pewnej rzeczy (np. obiektu zabytkowego) w oderwaniu od aspektu osobowego. Na ich podstawie powstają tzw. „rzeczowe stosunki administracyjnoprawne”, które dotyczą podmiotów zewnętrznych wobec administracji, ale zostają nawiązane w celu uregulowania pozycji „rzeczy”, która znajduje się we władaniu tego podmiotu¹⁴. Regulatywne oddziaływanie tego aktu rozciąga się na każdorazowe posiadanie rzeczy. Obojętne jest to, czy jest on świadom tego, czy też nie. Ukształtowany aktem rzeczowym stosunek prawny nie wygasa z chwilą zakończenia istnienia podmiotu stosunku, ale przechodzi na każdorazowy podmiot władający rzeczą. Taki jest charakter aktu „uznania za zabytek”¹⁵. Oczywiście, i ten akt będzie adresowany do określonego podmiotu, natomiast status prawny ukształtowany aktem, ujmując to obrazowo, „podąża” za rzeczą. Przejście rzeczy w gestię innego podmiotu niż adresat aktu, nie czyni bezprzedmiotowym ani samego aktu, ani też postępowania zmierzającego do jego wydania. „W sprawach o charakterze rzeczowym, w których o staniu się stroną decyduje przede wszystkim okoliczność, że dana osoba jest właścicielem pewnej rzeczy, postępowanie administracyjne nie gaśnie z chwilą śmierci tej osoby, lecz w jej prawa i obowiązki wchodzi jej prawni następcy zarówno ustawowi, jak i testamentowi. Sądzę nawet, że w wypadkach, kiedy własność rzeczy odgrywa decydującą rolę w sprawie, zmiana właściciela w inny sposób (przez kupno-sprzedaż, zmianę) spowoduje również zmianę osoby strony. W tych wypadkach bowiem, w których jednostka może przekazać innej osobie swoje prawa względnie obowiązki materialne, może również przekazać w związku z tym swe stanowisko w procesie dotyczącym tych praw względnie obowiązków”¹⁶.

¹² Art. 14 ust. 2 powołanego wyżej projektu Przepisów ogólnych...

¹³ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14 i nast.

¹⁴ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978, s. 33.

¹⁵ J. Starościak, *Prawne formy i metody...*, s. 73.

¹⁶ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu ...*, s. 49.

Analiza wybranych przepisów materialnego prawa administracyjnego, zawierających kompetencje organów administracji do podejmowania decyzji administracyjnych przybierających postać aktów rzeczowych, pozwala na ustalenie kilku charakterystycznych właściwości tej grupy aktów¹⁷. Właściwości te dotyczą tak samej rzeczy, stanowiącej zarówno przedmiot regulacji aktu, jak i statusu prawnego rzeczy, ukształtowanego aktem, w tym wpływu tego statusu na sferę prawa cywilnego, samej procedury podejmowania tych aktów oraz następstwa prawnego w zakresie praw i obowiązków adresata aktu.

Administracyjny akt rzeczowy jest skierowany do rzeczy w tym znaczeniu, że przedmiotem regulacji aktu będzie status prawny rzeczy kształtowany w oderwaniu od statusu jej właściciela (posiadacza, dysponenta). Status prawny rzeczy będzie skutkował wobec każdego podmiotu dysponującego tą rzeczą, ale też wobec innych podmiotów (tzn. innych niż adresaci aktu), stykających się z tą rzeczą, a tym samym z jej szczególnym statusem prawnym. Będą one zobowiązane status ten respektować.

Rzecz ta ma szczególne właściwości, indywidualizujące ją w sposób wyraźny i wyróżniające ją spośród innych rzeczy. Inne rzeczy, nawet tego samego rodzaju (gatunku), właściwości tych nie posiadają.

Te szczególne właściwości tkwią w samej rzeczy, wynikają z jej istoty (charakteru), nie mogą być jej przydane wolą właściciela (posiadacza, dysponenta) ani też wolą innych osób czy organów administracji. Nie jest także możliwe pozbawienie rzeczy tych szczególnych właściwości wolą tych podmiotów. Natomiast właściwości te mogą mieć charakter nietrwały (przemijający). Ta nietrwałość ma charakter obiektywny.

Szczególne właściwości rzeczy mogą wiązać się z pewnymi zagrożeniami (niebezpieczeństwem), jakie rzecz stwarza lub może stwarzać dla wartości chronionych prawem publicznym (zwłaszcza takich, jak: zdrowie i życie ludzi, ochrona środowiska, porządek publiczny), albo też ze względu na konieczność respektowania tego rodzaju wartości (np. pewność obrotu gospodarczego) wymaga ona szczególnego traktowania przez ustawodawcę.

Ze szczególnymi właściwościami rzeczy prawodawca wiąże określone konsekwencje prawne. Konsekwencje te są określane w drodze aktu administracyjnego przyjmującego postać decyzji administracyjnej. Owe konsekwencje prawne oznaczają nadanie rzeczy szczególnego statusu prawnego w drodze aktu stosowania prawa (decyzji). Inne rzeczy tego rodzaju (gatunku) statusu takiego nie posiadają. Status ten skutkuje *erga omnes*.

Sytuacja prawna adresata aktu administracyjnego rzeczowego kształtowana jest ze względu na rzecz, podczas gdy w przypadku aktu osobowo-rzeczowego to sytuacja prawna rzeczy kształtowana jest ze względu na osobę. Jak się wydaje, ta właśnie cecha oraz szczególne właściwości rzeczy pozwalają na rozgraniczenie tych dwu rodzajów aktów administracyjnych. Przy zastosowaniu tych kryteriów okazuje się, iż takie akty, jak pozwolenie budowlane czy pozwolenie wodnoprawne, traktowane jako rzeczowe, rzeczowymi jednak nie będą. W obu przypadkach rzeczy, których akty dotyczą, nie mają żadnych szczególnych właściwości, a sytuacja prawna adresatów w odniesieniu do rzeczy kształtowana jest ze względu na osobę. Z tej przyczyny czasami mówi się o aktach administracyjnych „bezwzględnie”

¹⁷ G. Łaszczyca, A. Matan, *Administracyjny akt rzeczowy*, artykuł złożony do druku.

rzeczowych i „względnie” rzeczowych¹⁸. Pierwsze z nich odpowiadałyby aktom rzeczowym, drugie zaś aktom osobowo-rzeczowym.

Treścią aktu administracyjnego rzeczowego, o ile rzecz stwarza zagrożenia, będą zakazy lub nakazy. W takich przypadkach trudno będzie ustalić adresata aktu. Zdaniem F.J. Peine różnica między aktami osobowymi a rzeczowymi sprowadza się do natury adresatów aktów administracyjnych. Osobowe akty administracyjne regulują bezpośrednio zachowanie lub pozycję prawną osoby. Akty administracyjne rzeczowe obejmują pojedyncze regulacje, które odnoszą się do publiczno-prawnej sytuacji przedmiotu; adresatem jest dlatego, jeżeli można tak powiedzieć, jakaś rzecz. Poprawniej jest jednak mówić o akcie administracyjnym bez adresata („adressatlos”)¹⁹.

Rodzi się także pytanie, czy nie będzie to pewna kategoria (grupa) podmiotów określona w sposób generalny²⁰. Tym samym zbliża się on do aktu administracyjnego generalnego o charakterze policyjnym. Granica między aktem indywidualnym i aktem generalnym jest częstokroć trudna do ustalenia, tym bardziej, że ustawodawca formułując kompetencje organów administracji, nie zawsze dostrzega różnice między tymi formami działania.

Należy także zauważyć, iż indywidualne akty administracyjne mogą być zarówno aktami skierowanymi na określanie praw lub obowiązków w sferze praw podmiotowych jednostek, jak też aktami bezpośrednio zobowiązującymi jednostkę do prawnie sankcjonowanego działania, zaniechania lub znoszenia²¹. Te drugie określane są jako „nakazujące akty administracyjne”, zawierające w swojej treści nakazy lub zakazy²². Akt administracyjny rzeczowy, ze względu na jego bezpośrednio zobowiązujący charakter, w większości przypadków zaliczyć trzeba do tej grupy.

Akt administracyjny rzeczowy, określając szczególny status rzeczy w sferze prawa publicznego, wywołuje także skutki w sferze prawa cywilnego (rzeczowego). Należą one do tej grupy aktów administracyjnych, które stanowią zdarzenia cywilnoprawne, wywołując skutki takie bezpośrednio i samodzielnie²³. Akt rzeczowy określa (kształtuje) treść oraz sposób wykonywania prawa lub obowiązku cywilnoprawnego²⁴.

Specyfika aktu administracyjnego rzeczowego wywołuje pewne konsekwencje także dla postępowania administracyjnego zmierzającego do jego wydania. Podjęcie takiego aktu będzie w zasadzie niezależne od woli jego adresata. Jeśli nawet przyszły adresat aktu może zainicjować postępowanie, to jego wola nie będzie miała żadnego wpływu na treść aktu.

¹⁸ W. Szczuka-Skarżyńska, *Niektóre zagadnienia administracyjnoprawnego następstwa w zakresie odpowiedzialności za zanieczyszczenie powierzchni ziemi*, „Rejent”, marzec 2006, nr 13.

¹⁹ F.J. Peine, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg 2006, s. 110. Podobnie J. Łętowski, który sięgając do kryterium adresata aktu, wyróżnił m.in. „akty bez adresata” albo tzw. „akty rzeczowe” (np. nadanie nazwy nowej ulicy) – J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 188.

²⁰ Por. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005, s. 298-299.

²¹ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001, s. 135.

²² H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 145.

²³ Z. Banaszczyk, *Stosunek cywilnoprawny*, [w:] *Prawo administracyjne – część ogólna*, t. 1, red. M. Safian, Warszawa 2007, s. 905-906.

²⁴ J. Kremis, *Spadek a niektóre prawa i obowiązki tzw. publicznoprawne*, [w:] *Acta Univ. Wratisl., Prace prawnicze UWr 1990, Prawo CLXXXVI*, s. 175.

Interes prawny w sprawie administracyjnej, dotyczącej wydania aktu rzeczowego, ma wyłącznie właściciel (posiadacz, dysponent) rzeczy. Nadanie rzeczy szczególnego statusu prawnego nie ma bowiem bezpośredniego wpływu na sytuację prawną innych podmiotów. Wpływ ten może się pojawić pośrednio, w przypadku „zetknięcia” się z rzeczą, której akt dotyczy.

Akty administracyjne **osobowo-rzeczowe** będą miały cechy obu wymienionych wyżej aktów. Określać będą zazwyczaj pewne prawa (obowiązki) adresata w stosunku do ściśle określonej „rzeczy”. Związek praw i obowiązków z rzeczą będzie tak intensywny, iż w sytuacji, kiedy przestaje istnieć jedno albo drugie, akt taki staje się bezprzedmiotowy. Należy zauważyć, że w ramach tego typu aktów rzecz odgrywa nieco inną rolę niż w przypadku aktów rzeczowych. O ile tam chodziło o nadanie specjalnego statusu prawnego rzeczy, tutaj chodzić będzie o ulokowanie w owej „rzeczy” ośrodka wykonywania pewnych uprawnień (obowiązków) administracyjnoprawnych. W konsekwencji nie tylko unicestwienie rzeczy, ale także utrata możliwości dysponowania tą rzeczą przez zainteresowanego (np. utrata tytułu prawnego do lokalu, w którym wnioskodawca zamierzał prowadzić sprzedaż napojów alkoholowych) powoduje bezprzedmiotowość aktu (wygaśnięcie stosunku administracyjnoprawnego). Brak bowiem wtedy przedmiotu, na którym zainteresowany miałby wykonywać swoje uprawnienia.

3.

Administracyjne następstwo materialne (sukcesja administracyjnoprawna) pozostaje w ścisłym związku z sukcesją cywilnoprawną w tym znaczeniu, że stanowi jej konsekwencję albo jej składnik. Niezwykle rzadko przepisy prawa administracyjnego dopuszczają sukcesję administracyjną w oderwaniu od cywilnej (np. w przypadku decyzji o warunkach zabudowy).

Sukcesja cywilna może być następstwem pod tytułem ogólnym (sukcesja uniwersalna), bądź też następstwem pod tytułem szczególnym (sukcesja singularna). Sukcesja uniwersalna jest jednym ze sposobów nabycia prawa podmiotowego. Prowadzi ona do nabycia całego lub części jakiegoś majątku na podstawie jednego zdarzenia prawnego. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że sukcesja uniwersalna jest dopuszczalna tylko w przypadkach w ustawie przewidzianych. Nie stosuje się do niej reguł odnoszących się do nabycia pod tytułem szczególnym określonych typów praw podmiotowych. W drodze sukcesji uniwersalnej następuje nie tylko nabycie praw podmiotowych objętych zakresem sukcesji, ale także związanych z tym obowiązków. Nabywca wchodzi w całą sytuację prawną swojego poprzednika²⁵.

Przy następstwie pod tytułem szczególnym (sukcesja singularna) dochodzi do nabycia indywidualnie oznaczonego prawa lub praw podmiotowych²⁶.

Oba modele następstwa prawnego znajdują zastosowanie w sferze materialnego prawa

²⁵ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1999, s. 102.

²⁶ Tamże, s. 101.

administracyjnego. Jest rzeczą oczywistą, że ze względu na podstawowe różnice zachodzące między oboma gałęziami prawa, zastosowanie określonych konstrukcji prawa cywilnego w sferze prawa administracyjnego wymaga respektowania zasady „odpowiedniości” oraz w konsekwencji dostrzegania ich specyfiki. Przykładowo: sukcesja singularna w prawie administracyjnym nie będzie prostą konsekwencją określonej czynności prawa cywilnego, ale aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej).

Analiza poglądów prezentowanych w doktrynie, jak również analiza przepisów materialnego prawa administracyjnego pozwala na wyróżnienie dwu podstawowych form następstwa w prawie administracyjnym materialnym, tj. następstwa z mocy prawa (ustawy) oraz następstwa z mocy decyzji administracyjnej (do takiego następstwa dochodzi również w pewnych przypadkach nieunormowanych przez ustawodawcę w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z aktów „rzeczowych”). Formy te odpowiadają w przybliżeniu cywilnoprawnym modelom sukcesji uniwersalnej (następstwo *ex lege*) i sukcesji singularnej (następstwo w wyniku decyzji). W wyniku pierwszej z nich następca wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki (bądź też w pewną ich grupę) o charakterze publicznym, wiążące się z przejmowanym majątkiem. W drugim przypadku następca wchodzi w indywidualnie oznaczone prawa (obowiązki), zazwyczaj wiążące się z majątkiem.

Przenoszenie na grunt prawa administracyjnego konstrukcji właściwych dla prawa cywilnego musi odbywać się jednak z pewną dozą ostrożności, wymagającą odpowiedniego ich stosowania ze względu na odmienne właściwości oraz regulacje prawa administracyjnego. Nie budzi np. większych wątpliwości teza, zgodnie z którą w wyniku następstwa singularnego, poza prawami i obowiązkami ujętymi w decyzji „przenoszącej”, następca prawny przejmuje również określone uprawnienia oraz obowiązki ciążące na adresacie decyzji z mocy prawa (np. w przypadku przeniesienia pozwolenia budowlanego będą to obowiązki z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa sanitarnego, prawa budowlanego itp.).

4.

Poczynione wyżej uwagi pozwalają na stwierdzenie, iż następstwo prawne w stosunkach administracyjnoprawnych ukształtowanych aktami osobowo-rzeczowym jest możliwe jedynie wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to dopuszcza, przy użyciu formy decyzji administracyjnej. Następstwo stanowiące konsekwencję decyzji (z mocy decyzji) ma charakter sukcesji singularnej, z możliwością jej „rozszerzenia”. W jego zakres wchodzi prawa i obowiązki wynikające z określonej decyzji (koncesji, zezwolenia, licencji), jak również inne z nimi związane, ciążące na adresacie z mocy prawa.

W większości przypadków sukcesji singularnej ustawodawca wyraźnie zastrzega formę prawną decyzji administracyjnej (art. 40 pr. bud.²⁷, art. 63 u.p.z.p.²⁸, art. 13 ust. 2 u. tr.

²⁷ Ustawa z dn. 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tj. z 2006 r., Dz.U. nr 1118, poz. 2016 ze zm.

²⁸ Ustawa z dn. 17 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.

drog.²⁹, art. 38a ust. 4 u.r.t., art. 56b i 190 ust. 3 pr. ochr. środ.³⁰). Jeśli nawet brak jest zastrzeżenia tej formy, to konieczność jej zastosowania nie powinna budzić większych wątpliwości ze względu na fakt, iż przedmiotem sukcesji są uprawnienia przyznane adresatowi decyzją administracyjną (art. 26a ust. 1 u.p.g.g.³¹, 53 ust. 6 u. o odp.³²).

Decyzja „przenosząca” ma charakter aktu konstytutywnego. Skutek prawny w postaci sukcesji uprawnień (obowiązków) następuje w wyniku wydania takiej decyzji od momentu uzyskania przez nią znamion ostateczności. I dopiero od tego momentu sukcesor będzie mógł legalnie wykonywać uprawnienia wynikające z decyzji. Pewien problem może pojawić się w odniesieniu do sukcesji singularnej „poszerzonej”, w ramach której niektóre prawa i obowiązki związane z decyzją, ciężące na jej adresacie z mocy prawa, przechodzą na sukcesora *ex lege*. Trzeba przyjąć, że i w tym przypadku przejście tych praw i obowiązków następuje z momentem przejścia uprawnień podstawowych określonych w decyzji „przenoszącej”.

Decyzja „przenosząca” jest w zasadzie aktem administracyjnym o charakterze związanym. Spełnienie warunków określonych przez ustawodawcę powoduje, po stronie właściwego organu, obowiązek jej podjęcia. Nie zmienia tego stanu stosowanie w normie stanowiącej podstawę prawną do podjęcia decyzji pojęć niedookreślonych. Np. zgodnie z art. 190 ust. 2 u. pr. ochr. środ. przeniesienie praw i obowiązków wynikających z pozwoleń dotyczących instalacji jest możliwe tylko wtedy, gdy nabywca daje „rękojmię prawidłowego wykonywania tych obowiązków”.

Teza ta nie budzi wątpliwości w przypadku przenoszenia uprawnień (obowiązków) wynikających z aktów związanych, ale zachodzi pytanie, czy ma ona zastosowanie przy aktach uznaniowych. Rozwiązania tego problemu należy poszukiwać w normach prawnych stanowiących podstawę decyzji „przenoszącej”. Uprawnienia wynikające z koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych „mogą przejść”, za zgodą KRRiT, na następcę w przypadku łączenia, podziału albo innego rodzaju przekształceń spółek handlowych (art. 38a ust. 3 u.r.t.³³). Zatem rozstrzygnięcie KRRiT będzie miało charakter uznaniowy. Uznanie to jest ograniczone pewnymi granicami zewnętrznymi, gdyż ustawodawca określa przesłanki uprawniające KRRiT do odmowy wyrażenia zgody (odmowa wyrażenia zgody następuje, gdy nadawca osiągnie pozycję dominującą w dziedzinie środków masowego przekazu na danym rynku albo nastąpi przejęcie bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad działalnością nadawcy przez inne osoby). Postać aktu związanego ma natomiast decyzja w sprawie „przeniesienia” koncesji górniczej. Tu organ koncesyjny jest „obowiązany” do jej przeniesienia, o ile zostaną spełnione warunki określone przepisami prawa.

Analiza przepisów pozwala na wyróżnienie kilku podstawowych warunków koniecznych do przeniesienia uprawnień wynikających z decyzji o charakterze „osobowo-rzeczowym”

²⁹ Ustawa z dn. 6 września 2002 r., tj. z 2004 r., Dz.U. nr 204, poz. 2088.

³⁰ Ustawa z dn. 27 kwietnia 2001 r., tj. z 2008 r., Dz.U. nr 25, poz. 150.

³¹ Ustawa z dn. 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tj. z 2005 r., Dz.U. nr 228, poz. 1947.

³² Ustawa z dn. 27 kwietnia 2004 r. o odpadach, tj. z 2007, Dz.U. nr 39, poz. 251 ze zm.

³³ Ustawa z dn. 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tj. z 2004 r., Dz.U. nr 25, poz. 2531.

na następcę (tak art. 40 pr. bud., art. 63 u.p.z.p., art. 53 ust. 6 u.o odp., art. 26 a u.p.g.g., art. 56b pr. ochr. środ.). Do tych wymogów należy zaliczyć:

1. następstwo prawne może nastąpić tylko i wyłącznie na podstawie decyzji organu administracji publicznej,
2. organem uprawnionym do podjęcia takiej decyzji będzie organ, który wydał decyzję podlegającą „przeniesieniu” w pierwszej instancji,
3. przeniesieniu podlegają, co do zasady, uprawnienia, natomiast mogą im towarzyszyć obowiązki wynikające z decyzji,
4. przedmiot prowadzonego postępowania jest ograniczony tylko do kwestii przeniesienia uprawnień wynikających z decyzji, chyba że przepis stanowiący podstawę prawną zawiera wniosek potencjalnego następcy,
5. postępowanie administracyjne w sprawie przeniesienia uprawnień w formie decyzji administracyjnej może się toczyć tylko i wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu, jakim jest następca,
7. do przeniesienia uprawnień wynikających z aktu osobowo-rzeczowego konieczna jest zgoda podmiotu dysponującego tymi uprawnieniami,
8. zgoda następcy na przyjęcie wszystkich warunków wynikających z decyzji. Za zgodę należy uznać wyraźne oświadczenie woli następcy złożone w formie pisemnej bądź do protokołu, kierowane do organu podejmującego decyzję „przenoszącą”.

W większości przypadków pojawiają się wymogi szczególne, jak np. obowiązek sukcesora koncesji górniczej polegający na konieczności wykazania się prawem do informacji geologicznej, prawem do nieruchomości gruntowej, prawem użytkowania górniczego bądź przyrzeczeniem ich uzyskania (art. 26a ust. 1 pkt 2 p.g.g.), czy też obowiązek złożenia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane (art. 40 ust. 1 pr. bud.) albo obowiązek dawania „rękojmi” prawidłowego wykonywania obowiązków (art. 190 ust. 2 pr. ochr. środ.).

Sukcesja uprawnień wynikających z decyzji może doznawać pewnych ograniczeń o charakterze podmiotowym. Wiążą się one z indywidualnymi wymogami, jakie musi spełniać podmiot korzystający z uprawnień podlegających przeniesieniu. Cały szereg tego rodzaju wymogów przewiduje art. 13 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 3 u.t.drog.³⁴ Ograniczeniem podmiotowym będzie także zastrzeżenie zawarte w art. 38a ust. 2 u.r.t., zgodnie z którym uprawnienia z koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych

³⁴ Przedsiębiorcy udziela się licencji, jeżeli m.in. członkowie organu zarządzającego osoby prawnej, osoby zarządzające spółką jawną lub komandytową, a w przypadku innego przedsiębiorcy – osoby prowadzące działalność gospodarczą spełniają wymogi dobrej reputacji; wymóg dobrej reputacji nie jest spełniony lub przestał być spełniany przez te osoby w sytuacji, kiedy: zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne: karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, ochronie środowiska lub warunkom pracy i płacy albo innym przepisom dotyczącym wykonywania zawodu albo wydano w stosunku do tych osób prawomocne orzeczenie zakazujące wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego.

nie przechodzą na nabywcę przedsiębiorstwa upadłego. Ograniczenia takie pojawiają się relatywnie rzadko ze względu na „rzeczowy” charakter decyzji przenoszonych.

Decyzja przenosząca może zostać opatrzona przez ustawodawcę warunkiem. Decyzje w sprawie przeniesienia uprawnień i obowiązków wynikających z pozwoleń dotyczących instalacji wywołują skutki prawne po uzyskaniu tytułu prawnego do instalacji lub jej części. Jeśli wnioskodawca nie uzyskał tytułu prawnego, decyzje te wygasają po upływie roku od daty ich wydania (art. 191 us. 1 pr. ochr. środ.).

Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji „przenoszącej” jest prowadzone zgodnie z k.p.a., przy czym ustawodawca czasami ogranicza krąg podmiotów legitymowanych do udziału w postępowaniu. Stronami tego postępowania będą podmioty, pomiędzy którymi następuje przeniesienie (tak art. 40 ust. 3 pr. bud., art. 63 ust. 5 u.p.z.p., art. 56b ust. 2 pr. ochr. środ.).

W przypadkach przewidzianych prawem może dojść do sukcesji singularnej „rozszerzonej”, w tym znaczeniu, że następuje przejście również praw i obowiązków wynikających z innych decyzji, związanych z decyzją podlegającą sukcesji. Przejście to nie wymaga jednak wydania odrębnej decyzji „przenoszącej”, co w istocie rzeczy sprawia, iż mamy w tym momencie do czynienia z następstwem z mocy prawa, towarzyszącym następstwu opartemu o decyzję administracyjną. Przykładowo: zgodnie z art. 26a ust. 3 u.p.g.g. przeniesienie koncesji górniczej powoduje również przeniesienie praw i obowiązków wynikających z innych decyzji podjętych na podstawie ustawy. Chodzi tu o decyzje związane z zakładem górniczym, podejmowane przez organy nadzoru górniczego, zwłaszcza zatwierdzających plan jego ruchu³⁵. Następca prawny może być oczywiście zainteresowany tym, aby decyzje takie zostały skierowane do niego. W świetle doktryny oraz orzecznictwa sądowego zmiana adresata w trybie art. 155 k.p.a. jest niedopuszczalna³⁶. Można jednak rozważać, czy istotnie w przypadku następstwa prawnego z możliwości tej należałoby korzystać. Rozważając ten przypadek sukcesji singularnej „rozszerzonej”, należy zauważyć, iż jej zakres nie obejmuje praw i obowiązków wynikających z decyzji dotyczących zakładu górniczego podejmowanych na podstawie innych ustaw (tj. innych niż u.p. g.g.). Do sukcesji w tym zakresie może dojść jedynie wtedy, gdy przewidują to przepisy szczególne (np. art. 40 pr. bud.).

Podobne rozwiązanie przyjęto w art. 190 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Nabywca instalacji przejmuje wszystkie obowiązki ciężące w związku z eksploatacją instalacji na poprzednio prowadzącym instalację, wynikające z pozwolenia i przepisów ustawy oraz ustawy Prawo wodne i przepisów ustawy o odpadach. Zakres tej sukcesji poszerzonej jest o tyle inny, iż obejmuje nie tylko obowiązki wynikające z decyzji (pozwoleń), ale również z wymienionych ustaw. Chodzi tu zapewne o obowiązki ciężące *ex lege* na prowadzącym instalację.

³⁵ A. Lipiński [w:] A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003.

³⁶ Inaczej: A. Lipiński [w:] A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne...*

Analizowane przypadki sukcesji singularnej „rozszerzonej” prowadzą do konkluzji, iż „poszerzenie” zakresu następstwa prawnego w stosunku do praw i obowiązków wynikających z decyzji może obejmować dwie sfery: prawa i obowiązki (bądź tylko obowiązki) wyrażnie przez ustawodawcę określone oraz prawa i obowiązki, co do których ustawodawca się nie wypowiada, ale pozostające w ścisłym związku z przenoszonym aktem, wynikające bezpośrednio z przepisów prawa.